

Uma análise da implementação do programa Pacto Pela Vida

Filho, Ricardo Caldas Cavalcanti

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Filho, R. C. C. (2017). Uma análise da implementação do programa Pacto Pela Vida. *Idealogando: revista de ciências sociais da UFPE*, 1(1), 117-128. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57083-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PACTO PELA VIDA

Ricardo Caldas Cavalcanti FILHO¹

Resumo

Este artigo tem como objetivo central analisar a implementação da política de segurança pública do Estado de Pernambuco, denominada de Pacto Pela Vida, a partir da abordagem *top-down*. Também pretende-se evidenciar, tendo como base as políticas públicas de segurança que funcionaram no Brasil, a existência de um padrão na implementação, no sentido de adoção dos mecanismos que compõe o modelo *top-down*.

Palavras-chave: Implementação. Políticas públicas. Segurança pública.

INTRODUÇÃO

A constituição federal de 1988 trata sobre os deveres referentes ao campo da segurança pública em seu artigo de número 144: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988). O desenho institucional nacional legou aos governos estaduais a maior responsabilidade nessa área. São os estados que gerem as instituições que compõe o quadro da segurança pública (polícias, sistema penitenciário etc.), e estão incumbidos de construir as políticas públicas que afetam os índices

¹ Cursando bacharelado em ciências sociais, UFPE. Pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas de Segurança (NEPS) da UFPE.

de criminalidade.² É, portanto, no âmbito dos entes da federação que se encontram as chaves analíticas quando se pensa em analisar políticas públicas de segurança no país.³

Se fizermos um pequeno balanço sobre a atuação dos estados brasileiros, o resultado não será positivo. Isso se dá, pois, dentre alguns fatores, as secretarias de segurança estaduais foram e são tratadas, em sua grande maioria, pelos governadores como uma pasta secundária. O seu comando, na maior parte dos casos, é concedido a profissionais sem experiência na área que são incumbidos de resolver problemas emergenciais. Com isso, as secretarias do setor acabaram não obtendo um status de pasta central no esquema de governança, e tornaram-se órgãos centrados em resolver questões emergenciais. Neste sentido, gestões baseadas em planejamento de médio e longo prazo, fundamentadas em diagnósticos quantitativos e qualitativos da realidade, dificilmente serão encontradas nos estados brasileiros (SAPORI, 2011).

Os resultados desses problemas tornam-se evidentes quando passamos para a análise dos números. De acordo com o DATASUS, no ano de 2014 ocorreram 56.804 homicídios no território brasileiro. As taxas de homicídio para o país oscilaram entre pouco mais de 26 e quase 33 durante o período compreendido entre 2000 e 2014. A taxa de 2014 é de 32,4. Estes números colocam o Brasil como um dos países mais violentos do planeta, abaixo apenas de alguns países da América Central e do Caribe (Belize, Honduras, El Salvador, Guatemala, Jamaica, República Dominicana, Porto Rico, Trinidad e Tobago) e da América do Sul (Venezuela e Colômbia) (UNODOC, 2011).

Observando as dinâmicas internas das regiões brasileiras, percebe-se que em 2000, a região Sudeste puxava as taxas brasileiras para cima, com uma taxa de homicídios de 36,52 homicídios por 100.000 habitantes, quando a taxa brasileira era de 26,71 por 100.000. O Nordeste, em 1996, apresentou uma taxa inferior à nacional, com 19,36 por 100.000 habitantes.

² A União vem tentando suprir sua ausência de atuação no campo da segurança pública. Uma medida nesse sentido deu-se em setembro de 2015, quando o senado aprovou uma proposta de emenda à Constituição que inclui a segurança pública como uma das obrigações de competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios. O texto também estabelece que União, Estados e municípios sejam obrigados a garantir a segurança pública, especialmente por meio de ações voltadas à redução da violência e ao enfrentamento de organizações criminosas (FOLHA DE SÃO PAULO, 2016).

³ Vários foram os movimentos frustrados em torno da criação de uma política pública de segurança pública nacional. Os governos FHC e Lula não foram exitosos na construção de mecanismos efetivos que possibilitassem a unificação de protocolos entre as polícias e de plano nacional de redução de homicídios (SOARES, 2009).

Contudo, tomando a partir dos os últimos números divulgados pelo DATASUS (2014), que incluem as informações sobre mortalidade entre 1996 e 2014, é notável a inversão das posições: a taxa do Sudeste cai para 19,95 enquanto a do Nordeste sobe para 36,24. Note-se que boa parte da redução do Sudeste pode ser atribuída à notável redução observada em São Paulo, que vai de 42,07 a 13,62 e no Rio de Janeiro, que vai de 50,92 a 28,31. Outra observação importante diz respeito ao comportamento da taxa de homicídio nas outras regiões do país (Centro-Oeste, Sul e Norte), que, no mesmo período, apresentam aumento das taxas de homicídio: no Centro-Oeste de 29,30 para 33,92, no Sul de 15,40 para 22,43 e no Norte de 18,53 para 35,02 (MENEZES; MONTEIRO; SILVEIRA & RATTON, 2013).

Tais diferentes dinâmicas trazem sensíveis variações no *ranking* dos estados mais violentos do país, em termos de taxa de homicídio. Por exemplo, enquanto em 2000 os três estados mais violentos do país eram Pernambuco, com taxa de 54,18, Rio de Janeiro, com taxa de 50,92, e Espírito Santo, com taxa de 46,23, ou seja, dois estados do Sudeste e um do Nordeste, onze anos depois, em 2011, os três estados mais violentos foram Alagoas, com 71,39, o Espírito Santo com 47,14 e a Paraíba com 42,57, isto é, dois estados do Nordeste e um do Sudeste. Neste sentido, é interessante notar que, embora no início dos anos 2000 o estado de Pernambuco figurasse entre os três estados em piores situações entre as unidades federativas do Brasil, no início dos anos 2010 este estado não mais figurava no trio de unidades da federação de pior desempenho em termos de taxa de homicídio (MENEZES; MONTEIRO; SILVEIRA & RATTON, 2013).

Como apontado por Saporì (2011), apenas quatro estados brasileiros se desagarraram desse contexto e conseguiram produzir políticas públicas eficientes que lograram êxito na redução de crimes, especialmente os homicídios. Os quatro são : São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco.

Em São Paulo, tivemos diversas ações coordenadas pela secretária de segurança do estado que levaram ao fortalecimento do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa e o fortalecimento dos mecanismos investigativos. Em Minas Gerais, os processos de gestão integrada da Segurança através do IGESP e a criação de um programa de prevenção de mortes violentas, o Fica Vivo constituem-se como iniciativas importantes e que influenciaram outros estados brasileiros (CASTRO et al., 2004; SAPORI, op.cit). No Rio de Janeiro, a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) conformam uma estratégia inovadora naquele estado, que tem produzido redução da violência nas áreas ocupadas (PIQUET CARNEIRO, 2012; MENEZES; MONTEIRO; SILVEIRA & RATTON, 2013).

Em pernambuco, houve a implementação de uma política de segurança pública no ano de 2007, intitulada Pacto Pela Vida, que colocou em prática uma série de mecanismos de repressão e prevenção qualificada que trouxe significativas reduções nos índices criminais, especialmente no que diz respeito à taxa de homicídio, entre os anos de 2007 e 2013. Nesse período, de acordo com a base de dados criminais do Estado de Pernambuco, o Sistema NFOPOL, houve em Pernambuco uma redução de 26,26% , perfazendo uma redução média de 5,25% ao ano. Tendo esse cenário, o objetivo deste artigo é analisar o *case* do Estado de Pernambuco, tendo como foco a implementação do programa Pacto Pela Vida.

Botton-up e top-town, limites e possibilidades

Como observado por Almeida e Rebellatto (2009), fase de implementação refere-se ao momento em que os objetivos definidos são traduzidos em ações. É o momento crucial, pois quando não se atinge o objetivo definido, muitas vezes isso é considerado como falha de gestão, ou gerenciamento pobre.

Existem duas fórmulas diferentes de se analisar tal etapa, o que também implica em diferentes questões de pesquisas. O modelo *top-down* têm seu foco centralizado nos tomadores de decisão, pois um dos seus pontos de argumentação baseia-se na visão de que o processo de implementação é o resultado de uma estrutura legal deliberada por implementadores centrais.

Os Gerentes de nível mais baixo podem ter alguma recomendação, ou deliberação, mas a abordagem *top-down* não lhes dá autoridade para tomar qualquer decisão. Que cai para os responsáveis de toda a organização. Isto é, acredita-se que se trata de um processo que envolve comando, obediência e controle (FARIA, 2012).

Outro foco do *top down approach* está na avaliação das metas formalmente estabelecidas, buscando explicar como o *policy maker* atingiu ou não os objetivos traçados. Em termos teóricos, como apontado por Sabatier (1986), essa abordagem ancora-se em teorias causais, como chave explicativa das tomadas de decisões.

Um grandes vantagens desse modelo centra-se no fato de haver uma alta efetividade nos processos decisórios, quando trata-se de ambientes homogêneos politicamente. Outro ponto positivo está no fato do estabelecimento claro de metas. Movimento esse que torna os processos avaliativos mais eficientes, dando subsídios fundamentais para a compreensão do que funcionou, não funcionou, e pode vir a funcionar, na etapa da implementação.

Dentre as desvantagens de tal análise, temos o fato dela ignorar soluções e estratégias provenientes de outros atores, dentre os quais: burocratas de nível de rua, o setor privado e implementadores locais. Esse modelo, de acordo com Sabatier (op.cit), é de difícil implementação em contextos de fragmentação política, ou seja, quando há uma arena formada por múltiplos atores sem a predominância de nenhum deles.

A outra forma de análise de implementação é o *botton-up*. Este modelo organiza-se através das estruturas de implementação local. O foco geral está nas estratégias de interação entre múltiplos atores em uma rede de políticas, os subsistemas de políticas. Não há uma separação entre formulação e implementação, pois a implementação é um processo de formulação, e a formulação também se dá no momento da implementação.

Nesse desenho, o papel dos burocratas de nível de rua é fundamental. São eles que formulam em processo à política pública. A política pública que está sendo implementada é aquela que não está no papel. Decisões são muitas vezes permeadas por conflitos e decisões vagas. Esse contexto permite que os implementadores acabem tendo espaço para decidir como se comportar perante essas situações. Ou seja, há uma autonomia dos implementadores. A análise do exercício da discricionariedade torna-se relevante, pois a ação dos implementadores acaba por torna-se o comportamento da agência. A discricionariedade desses agentes está em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios, além das sanções fornecidas por sua agência. Os burocratas de nível de rua estão entre dois lados: o institucional que lhe impõe normas e metas a serem alcançadas e o campo individual, onde sua orientação valorativa e seus conceitos sobre as suas próprias ações estão em campo (LOTTA, 2012).

A formulação teórica que é mais utilizada como referência é a chamada *grounded theory*. Esse escopo teórico tem está fundamentado nos dados, onde o ponto de partida da investigação dá-se sem uma teoria para ser testada. Os dados extraídos do fenômeno estudado é que vão ditar as abordagens teóricas

Segundo Sabatier (op.cit), os pontos fortes do desenho *botton-up* são: um maior englobamento de atores, a maior variedade de financiamentos, tanto públicos quanto privados, e a maior capacidade de tomada de decisão em contextos políticos fragmentados. De maneira geral, os *botton-uppers* são melhores em elaborar estratégias de integração em relação aos *top-downers*.

Dentre as limitações principais limitações deste modelo, podemos destacar à falta de critérios objetivos de avaliação, em critérios estabelecidos pelo avaliador, que muitas vezes são subjetivos. Outra limitação, deriva-se do fato de subestimar-se à força dos centros diante

das periferias. Também podemos citar como o problema, o fato da *grounded theory* não produzir teorias sobre o social, econômico, e fatores legais que estruturam as percepções, recursos e a participação dos atores. (SABATIER, op.cit).

Uma breve contextualização do Programa Pacto Pela Vida (PPV)

A política pública que será analisada ao longo deste tópico é a política pública de segurança em vigor no Estado de Pernambuco desde o ano de 2007, o Pacto Pela Vida (PPV), como já foi dito. Dentre as duas análises de implementação discutidas, escolheu-se a *top-down* para ilustrar a implementação do PPV. Antes de qualquer justificativa, faremos uma breve explicação do que foi o programa Pacto Pela Vida.

Diante de um processo histórico de degradação da gestão da segurança pública, tendo como a principal consequência altos índices de homicídio, o estado de Pernambuco ganhou evidência como um dos territórios mais violentos da Federação. A resposta do executivo estadual para este cenário foi a elaboração de uma política pública de segurança intitulada de Pacto Pela Vida que entrou em vigor no ano de 2007.

O PPV iniciou-se com criação de uma assessoria especial de segurança pública, onde foi contratado um consultor com experiência e notabilidade na área. Como produto inicial, foi elaborado um diagnóstico sobre a violência no Estado, que posteriormente foi discutido com a sociedade civil e com as instituições que compõe o quadro da segurança pública. O resultado dessas discussões foi condensado em seis eixos de ação prioritários: a) Repressão qualificada; b) Aperfeiçoamento institucional; c) Informação e gestão do conhecimento; d) Formação e capacitação; e) Prevenção social do crime e da violência e f) Gestão democrática. (PERNAMBUCO, 2010; FERNANDEZ, GALVÃO, RATTON, 2014a)

Esse diagnóstico também atentou-se para os problemas existentes no sistema de justiça criminal que culminavam no aumento da impunidade. A solução dessas questões passava pela elaboração de mecanismos de integração entre as polícias, o Poder Judiciário e o Ministério Público.

Os valores que orientaram a construção dessa política de segurança foram: articulação entre segurança pública e direitos humanos; compatibilização da repressão qualificada com a prevenção específica do crime e da violência; transversalidade e integralidade das ações de segurança pública; incorporação em todos os níveis da política de segurança de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação; participação e controle social desde a formulação das

estratégias à execução da política. Foi dada à prioridade no combate aos crimes violentos letais intencionais (CVLI) e a meta de reduzir em 12% ao ano, em Pernambuco, a taxa de CVLI.

Assentados nos valores citados acima e com prioridades bem definidas, que passaram pelo acompanhamento efetivo e cobrança centradas em um modelo de gestão por resultados representadas pelo comitê gestor, o PPV desdobrou-se numa série de ações concretas com a finalidade de cumprimento de tais metas estabelecida. Dentre as mais significativas ações, podem ser citadas a modificação dos critérios de promoção, o que permitiu uma ampliação e uma renovação dos atores nos postos de comando nas Polícias; o fortalecimento da Gerência de Análise Criminal e Estatística, dentro da Secretaria de Defesa Social, foi fortalecida, assumindo protagonismo na produção de informação de qualidade com a finalidade de subsidiar a ação da polícia; e os mecanismos de monitoramento e gestão da política, conferindo também transparência ao processo. A Criação dos Boletins Trimestrais de Conjuntura Criminal que deram transparência aos dados sobre crime e violência e serviram como ferramenta informativa à sociedade civil.(FERNANDEZ, GALVÃO, RATTON, 2014a)

Para que o monitoramento dos índices criminais dos territórios estaduais fossem efetivos e os mecanismos integrativos entre as polícias resultassem em ações ostensivas, o estado de Pernambuco foi dividido em 8 territórios e 26 áreas integradas de segurança (AIS). Dentro de cada AIS foi construída uma estrutura que onde policiais civis e militares trabalham compartilhando o mesmo ambiente, sob um planejamento operacional, onde as ações policiais integradas são descritas com metas e resultados. Também foram executadas uma série de operações especiais, articuladas em conjunto entre o ministério público e as polícias civil e militar. Essas operações tiveram como resultado o desbaratamento de grupos de extermínio que eram responsáveis por um número relevante de homicídios no estado. (SEPLAG, 2016)

Pode-se dizer que os resultados dessas ações elencadas foram exitosos, pois revestiram-se na diminuição o número de homicídios no estado. A redução das taxas de homicídio, acordo com sistema de informações da Secretaria de Defesa Social -INFOPOL, alcançou 39% no período 2006-2013, atingindo uma queda de 60% no Recife, capital do estado. Foram 7 anos, entre 2007/2013, de reduções sucessivas nas taxas de homicídio, tendo como redução anual média 5,25%, segundo o INFOPOL.⁴

4 O ano de 2014 configurou-se como o primeiro período, desde de que teve início o PPV em 2007, de aumento na taxa de homicídio em Pernambuco. De acordo com o INFOPOL, esse aumento foi de 9,5% em relação ao ano de 2013.

O Pacto Pela Vida e o modelo *top-down*

A razão da escolha do modelo *top-down* para analisar a implementação do Pacto Pela Vida está no fato de que, como argumentado por Fernandez, Galvão e Ratton (2014b), uma das principais razões do sucesso da referida política em seus primeiros oito anos, foi a participação e o envolvimento do então Governador do Estado à época, Eduardo Campos. Essa centralidade na tomada de decisões possui afinidades com o modelo *top-down*, pois como dito anteriormente, o seu foco está nos tomadores de decisão, com isso, o processo de implementação é o resultado de uma estrutura legal deliberada por implementadores centrais.

A participação e o envolvimento do governador e dos níveis centrais do governo na construção e implementação do PPV constituem parte significativa da explicação do sucesso do mesmo, constituindo também o principal desafio para a continuidade e a sustentabilidade de tal Política de Segurança Pública. A predominância deste tipo de abordagem, *top-down*, prevaleceu no primeiro governo Eduardo Campos (2007-2010) e garantiu a emergência de novas formas organizacionais no segundo governo (2011-2014). (FERNANDEZ; GALVÃO; RATTON, 2014b)

O papel desempenhado pelo governador no desenvolvimento da política pública de segurança de Pernambuco traz implicações no plano simbólico e prático. No plano simbólico, evidencia um compromisso com a questão, que se torna prioridade de governo e isso repercute nas instituições e nas práticas dos atores que atuam na seara da segurança pública. Portanto, a vontade política do governador dispara um conjunto de mudanças no arranjo institucional que conduzem os processos de formulações e implementação do PPV. (FERNANDEZ; GALVÃO; RATTON, 2014b)

Assim, um dos mais importantes desdobramentos institucionais da vontade política do governador reflete-se no papel desempenhado pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG) no Pacto pela Vida. É da SEPLAG, portanto, a responsabilidade de coordenar o processo de implantação das inovações gerenciais nas organizações do Sistema de Justiça Criminal que estão sob a tutela do executivo estadual. Desse modo, a Secretaria de Planejamento esteve presente desde o momento inicial de formulação do PPV, mas assumiu maior protagonismo na coordenação da política, com a instauração do Comitê Gestor, instância de monitoramento do PPV. A posição central da SEPLAG na coordenação da política de segurança acarretou quebra de paradigmas e mudanças institucionais, especialmente nas organizações policiais. (FERNANDEZ; GALVÃO; RATTON, 2014b)

Tendo esse comando hierárquico em sua implementação, as ações que marcaram a implantação do PPV podem ser sintetizadas na estrutura de governança. O Comitê Gestor do PPV, como mecanismo de monitoramento da política pública de segurança, começou a funcionar de modo regular em 2008 com a coordenação política do Governador do Estado e com a coordenação técnica do Secretário de Planejamento, e com a participação importante da Secretaria de Defesa Social.

Este modelo está fundamentado na gestão estratégica e por resultados, e avalia 26 Áreas Integradas de Segurança Pública (AIS) – divisão territorial que foi feita em Pernambuco para acompanhamento de ações e resultados. O Comitê se reúne todas as quintas-feiras, desde setembro de 2008, para monitorar e planejar as diversas atividades, além de fornecer aos gestores das 26 AIS informações estratégicas para auxiliar a tomada de decisão. Diversas foram as ações coordenadas por essa estrutura de governança. Fernandez, Galvão e Ratton (2014b) citam alguns exemplos:

- 1) Criação de uma carreira de gestor estadual e a realização de concursos para preencher essas vagas. Os gestores foram distribuídos entre as secretarias, ou seja, sua atuação não se concentrou apenas na secretaria de planejamento estratégico.
- 2) O Fortalecimento do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa, do ponto de vista dos recursos materiais e humanos, e a criação de equipes de CVLI permitiu o aumento da capacidade de investigação de CVLI's do estado.
- 3) Promoção da articulação entre as agências do Sistema de Justiça Criminal, por meio de uma câmara técnica específica. O que permitiu o ajuste dos tempos das Polícias com os do Ministério Público, da Defensoria e do Poder Judiciário.
- 4) Também foram executadas uma série de operações especiais, articuladas em conjunto entre o ministério público e as polícias civil e militar. Essas operações tiveram como resultado o desbaratamento de grupos de extermínio que eram responsáveis por um número relevante de homicídios no estado.

Por fim, outro ponto de afinidade entre a implementação do PPV e o modelo *top-down*, reside no fato de ter-se prioridade e uma meta. Foi dada à prioridade do combate aos crimes violentos letais intencionais (CVLI) e a meta de reduzir em 12% ao ano, em Pernambuco, a taxa de CVLI. O estabelecimento de uma meta, pautada em critérios objetivos, no momento da implementação é uma ferramenta fundamental para que os *policy makers* possam avaliar o que está funcionando, o que não está, e o que pode vir a funcionar.

CONCLUSÃO

Como podemos observar a partir do estudo de Galvão, Fernandez e Ratton (2014b), grande parte do êxito da referida política, em seus primeiros oito anos (2007-2013), deveu-se, sobretudo, as estratégias de implementação *top-down*. As principais foram: a centralidade exercida pelo chefe do executivo e a cadeia hierárquica de tomada de decisões, centradas no comitê gestor.

É possível detectar a existência de um padrão no campo da escolha dos implementadores, quando observamos que além de Pernambuco, os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo implementaram políticas públicas de segurança eficientes, especialmente no que diz respeito à redução de homicídios, tendo como base o escopo de mecanismos que compõe do modelo *top-down*.⁵

Isto é, as políticas desses estados foram dotadas de um forte comando e protagonismo do chefe do executivo, estruturação hierárquica nos processos decisórios tendo como base ou um comitê de gestão ou mesmo a própria secretária de segurança, além do estabelecimento de metas a serem alcançadas.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Mariana; REBELATTO, Daisy. **O inventário dos modelos de avaliação para políticas públicas**. EESC/USP, 2009.

CARNEIRO, Leandro Piquet. Política de Pacificação do Rio de Janeiro: um estudo sobre liderança e inovação In: Armando Castelar Pinheiro e Fernando Veloso. (Org.). **Rio de Janeiro: um estado em transição**. 1ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 1, p. 441-468, 2012.

CASTRO, Mônica S. Monteiro de; SILVA, Bráulio Figueiredo Alves da; ASSUNÇÃO, Renato M; BEATO FILHO, Cláudio Chaves. “Regionalização como estratégia para a definição de políticas públicas de controle de homicídios.” **Cad. Saúde Pública [online]**. v.20, n.5, pp. 1269-1280, 2004.

BRASIL, Constituição (1988), **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1988.

DATASUS. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php>>. Acessado em: 3 de Dezembro de 2015.

5 O estado de São Paulo é atualmente o maior *case* da federação no campo da redução de homicídios. De acordo com o DATASUS, entre 2001 e 2014 houve uma redução 73,78% na taxa de homicídio no estado. As ações que operam em direção a tal redução foram implementadas tendo com centro da tomada de decisão a secretária de segurança pública.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, v. 1. 406p, 2012.

FERNANDEZ, Michele; GALVÃO, Clarissa.; RATTON, José.(2014a) **O Pacto pela Vida e a redução dos homicídios em Pernambuco**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2014 (Relatório Técnico). Disponível em:< <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p2.pdf>>. Acessado em:3 de Dezembro de 2015.

_____. (2014b) “Pact for Life and the Reduction of Homicides in the State of Pernambuco.” **Stability: International Journal of Security and Development**, v. 3, p. 1

INFOPOL. Disponível em:<<http://www.policiacivil.pe.gov.br/index.php/aviso/4372-infopol.html>>. Acessado em:3 de Dezembro de 2015.

LOTTA, Gabriela. “O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade.” In: Carlos Aurélio Pimenta de Faria. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. 1ed. Belo Horizonte: PUC MG, v. 1, p. 20-49, 2012.

PERNAMBUCO (2010). **Pacto pela Vida: Plano Estadual de Segurança Pública**, 2007. Disponível em: < <http://www.pactopelavida.pe.gov.br/material-institucional>> Acessado em: 3 de Dezembro de 2015

PORTAL BRASIL. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/pacto-federativo-conheca-os-papeis-da-uniao-estados-e-municipios-na-seguranca-publica>>. Acessado em: 3 de Dezembro de 2015.

SABATIER, paul. “Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis”. **Journal of Public Policy**, v. 6, p 21-48, 1986.

SAPORI, Luís Flávio. “A segurança pública no Brasil”. **Em Debate** (Belo Horizonte), v. 1, p. 11, 2011.

_____. “Avanço no socioeconômico, retrocesso na segurança pública: Paradoxo brasileiro?” **Desigualdade & Diversidade** (PUCRJ), v. 11, p. 133-158, 2012.

SEGURANÇA PÚBLICA TAMBÉM É COMPETÊNCIA DA UNIÃO, aprova Senado. Folha de S.Paulo,São Paulo, 16 set. 2015. Disponível em:<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/09/1682673-seguranca-publica-tambem-e-competencia-da-uniao-aprova-senado.shtml>>. Acessado em: 10 de Novembro de 2016.

SEPLAG (2016). Disponível em: < <http://www.seplag.pe.gov.br/web/ppv/pacto-pela-vida>>. Acessado em: 10 de Dezembro de 2015

SOARES, Luiz Eduardo. “A política nacional de segurança pública; histórico, dilemas, e perspectivas.” **Revista preleção**, v. 1, p. 47-74, 2009.

UNODOC - UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Global Study on Homicide**, 2011.

ABSTRACT

This article aims to analyze the implementation of the public security policy of the State of Pernambuco, called the Pacto Pela Vida, from the *top-down* approach. It is also intended to highlight the existence of a standard in the implementation, in the sense of adopting the mechanisms that make up the *top-down* model, based on the public safety policies that worked in Brazil.

Keywords: Implementation. Public policy. Public security.

Recebido em 04.11.2016

Aprovado em 19.11.2016